

**ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆԱԿԵՏՈՒԹՅԱՆ
ՀԻՄՆԱՀԱՐՑԵՐԸ ԱՆՑՈՒՄՆԱՅԻՆ ՀԱՍԱՐԱԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐՈՒՄ
(Քաղաքագիտական ասպեկտ)**

Պետական կառավարումը քաղաքականության այն բնագավառն է, որն անհրաժեշտ է դիտարկել քաղաքական գործընթացների քաղաքակրթվածության առումով: Այս դեպքում մենք հնարավորություն ենք ստանում այն դիտարկել առավելապես քաղաքագիտական ասպեկտով, քան երբ այն դիտարկվում է ընդամենը որպես մենեջմենթի տիպերից մեկը:

Որոշ գիտնական-տեսաբաններ և պրակտիկ վարչարարներ գտնում են, որ պետական կառավարումը (մենեջմենթը) համարյա թե նույն բանն է ինչ մասնավոր մենեջմենթը ընդգծելով մի քանի թվական տարբերություններ, իսկ «Պետությունը» որպես սեփականատեր ներկայացված է գործադիր իշխանության, այսինքն կենտրոնական և տեղական բյուրոկրատիայի ամենագոր և անվերահսկելի չինովնիկների խավի կողմից¹:

Պետական կառավարման արդյունավետության մասին խոսելիս ավելի շատ ուշադրություն է դարձվում կառավարման արարողակարգերին, այս կամ այն տեղոլոգիաների կիրառմանը, ծախսերի, արդյունավետության և մասնակցության հարցերին: Սակայն զրեթե չեն անդրադառնում քաղաքացիների վերաբերմունքին դեպի պետական կառավարումը և ինստիտուտները: Ոչ մեկի համար զաղոնիք չէ, որ մարդկանց գերակշիռ մեծամասնությունը չեն սիրում բյուրոկրատիան: Դա կապված է ինֆորմացիայի սակավության, համապատասխան հետազոտություններ չանցկացնելու, անհրաժեշտ ռեսուրսների սղության և այլնի հետ:

Կատարված բազմաթիվ հետազոտությունների արդյունքում պարզվել է, որ Արևմուտքի զարգացած երկրներում քաղաքացիների շուրջ 50 %-ը գտնում է, որ կարող են ազդեցություն ունենալ կառավարչական որոշումների ընդունման վրա: Ավելի թույլ զարգացած երկրներում այդ ցուցանիշը տատանվում է 3-7 %-ի սահմաններում: Պարզվել է նաև, որ երկրորդ տիպի երկրներում վերաբերմունքը դեպի պետական բյուրոկրատիան շատ ավելի քիչ դրական է, քան ավելի զարգացած երկրներում: Իսկ Եվրոպայի նախկին սոցալիստական երկրներում և որոշ ԱՊՀ երկրներում կատարված հետազոտությունները փաստել են կտրուկ բացասական զնախատականը պետական բյուրոկրատիայի նկատմամբ: Այս պարա-

¹ Ներսիսյանց, Ցիվիլիզացիայի մանիֆեստը:

գայում հարց է ծագում, իսկ ինչ վերաբերումնք են ցուցաբերում այցելուները պետական կառավարման նկատմամբ:

Պոստինդոստրիալ հասարակարգերում այցելուներն աստրճանաբար ավելի քիչ են ցանկանում մնալ որպես ենթակա, կախյալ կողմ, պետական կառավարիչների հետ հարաբերությունների ընթացքում: Որպես կանոն պետական ծառայողները գործ են ունենում այցելուների ամենատարբեր բազմության հետ, որոնց կողմից վերահսկված և ներկայացված օրինական պահանջներն ու հիմնախնդիրները հաճախ համարվում են անլուծելի կամ դժվար լուծվող, երբեմն էլ բախվում են արհեստականորեն ստեղծվող սուբյեկտիվ խոչընդոտների կամ պետական կառավարիչների (պետծառայողների) անփույթ վերաբերումների²: Այս առումով չափազանց կարևորվում է այցելուների վստահության հարցը պետական կառավարման գործընթացի և պետական կառավարիչների (հաստատությունների) հանդեպ: Այցելուների՝ հատկապես սոցիալական և տնտեսական վիճակի բազմաթիվ ցուցանիշներ չեն ենթարկվում օպերատիվ կամ լրիվ հսկման, այդ իսկ պատճառով շատ կարևոր է մշակել սկզբունքներ, որոնք թույլ կտան գնահատել կոնկրետ ծրագրերի ընդհանուր իրավիճակն ու իրականացման արդյունքները³: Թեև ընտրված պաշտոնատար անձիք և պետական բարձրաստիճան կառավարիչներն անմիջական պատասխանատվություն են կրում երկարատև ծրագրերի նախագծման և քաղաքականության մշակման համար, այնուամենայնիվ գնահատման սկզբունքներն անհրաժեշտ են մաս կարճաժամկետի արդյունքների վերլուծության և հասարակության (այցելուների) առջև հաշվետու լինելու, ինչպես մաս դեպի հիմնական նպատակներն առկա տեղաշարժի գնահատման համար: Սա անմիջականորեն վերաբերվում է պետական կառավարման և պետական կառավարիչների աշխատանքի արդյունավետությանը և դրանց կողմից ազգաբնակչությանը մատուցվող ծառայությունների քանակին ու որակին: Սոցիալական բարձր վստահություն ունեցող հասարակարգերում շատ տարածված է հասարակական (ինքնակարգավորման) հիմքերով ինստիտուցիոնալ (ոչ օֆիցիալ) կառույցների ստեղծումը, որոնք օժանդակում և լրացնում են պաշտոնական (օֆիցիալ) կառավարչական հաստատությունների գործունեությունը կապված հասարակության ներսում հարաբերությունների կարգավորման հետ: Այդպիսի կառույցների վառ օրինակ են բժիշկների, իրավաբանների, տնտեսագետների և այլ ասոցիացիաները (միավորումները), տարբեր հասարակական

² Эпштейн П. А., Эффективность государственного управления, М., 1998, стр. 232.

³ Նույն տեղում, էջ 238:

կազմակերպությունները, որոնք ըստ էության պետական քաղաքականության կարգավորման և քաղաքացիական հասարակության կարևորագույն օղակ են:

Որոշ պետական ծառայողների աշխատանքի անմիջական արդյունավետությունը դժվար է գնահատել: Նման դեպքերում, որպես արդյունավետության գնահատման սկզբունք պետք է համարել այցելուների բավարարվածությունը և նրանց կարծիքը մատուցված ծառայության վերաբերյալ: Ցանկացած ընտրվող պաշտոնատար անձի հայտնի է, որ ընտրությունների արդյունքների վրա խիստ կարևոր ազդեցություն է թողնում մարդկանց կարծիքը և հասարակական ընդհանուր կարծիքը⁴: Պետական տարբեր ոլորտների մատուցած ծառայություններից մարդկանց բավարարվածության մասին կարծիքի ի հայտ բերման լավագույն և դասական տարբերակը հասարակական հարցումներն են, որոնց արժանահավատությունն ապահովվում է հնարավորինս չկաշկանդող և կոնկրետ հարցադրումներով, ինչպես նաև բողոք-մամակները, որոնք սակայն արտահայտում են փոքրամասնության կամ առավել ակտիվ այցելուների (քաղաքացիների) կարծիքները: Հասարակական հարցումների արդյունքում պարբերաբար ստացվող ինֆորմացիաների վերլուծությունն ու ամփոփումը թույլ կտա ունենալ վիճակագրական ողջ պատկերը՝ պետական ծառայության որևէ ոլորտի կամ ծավալված ընդհանուր հասարակական կարծիքի(այցելուների որոշ խմբի, խավի):

Եվրոմիության անդամ երկրներում կատարված հետազոտությունները ցույց են տվել, որ միջին հաշվով բնակչության 60%-ը վստահում է կառավարությանը (կամ կառավարության գործունեությունը համարում է բավարար): Արևելյան Եվրոպայի երկրներում այդ ցուցանիշը ավելի ցածր է (30%) իսկ ԱՊՀ երկրներում անհամեմատ ավելի ցածր՝ 1-5% :

Պետական կառավարման արդյունավետության տեսանկյունից կարևոր են նաև կառավարման աստիճանակարգության (հիերարխիայի), հավասարության, ազատության և հարկադրանքի, հանրության կողմից վստահության և անվստահության, հավատարմության(կառավարմանը հավատարիմ լինելու) և այցելուների նկատմամբ պարտավորված լինելու, կառավարման հարմարվողականության և ընդունվող որոշումների իրավաչափության, կառավարչական գործունեության պլանավորման և կազմակերպական կառուցվածքի օպտիմալացման, կադրերի ընտրության և վարձատրության ինչպես նաև մի շարք այլ հիմնահարցերի ըննարկումը:

Դիտարկելով պետական կառավարման հիմքում ընկած այնպիսի սկզբունքները ինչպիսիք են ստորակարգությունը և հավասարությունը, կարող ենք նշել,

⁴ Նույն տեղում, էջ 242:

որ մինչև վերջին ժամանակներս պետական կառավարումները կազմավորվում էին ստորակարգության սկզբունքի վրա: Սակայն հետզհետե ստորակարգության կիրառումը նվազեց, որը գնահատվեց որպես «նոր անհատավորման» դրսևորում հետինդուստրիալ հասարակարգերում: Առաջարկվեցին մի շարք այլընտրանքային տարբերակներ, որոնց իմաստը կայանում էր ստորակարգության վրա հիմնված իշխանության (կառավարման մոդելի) փոխարինում հավասարության վրա հիմնված կազմակերպական ձևերով ու մեթոդներով: Հավասարության վրա հիմնված կառավարման մոդելի ներդրման համար սկսեցին կիրառվել ինդուստրիալ մենեջմենթի մի շարք մեթոդներ:

Պետական կառավարման արդյունավետության վրա ազդող կարևոր ցուցանիշ է պետական հաստատությունների ռեսուրսներով ապահովվածությունը (ֆինանսական, տնտեսական, մարդկային, նյութական, աշխատանքային, մտավոր և այլն): Ռեսուրսների սղությունը (հատկապես ֆինանսական) անորոշություն է առաջացնում բյուջետային ոլորտում, կառավարչական, համապետական ծրագրերի մշակման ոլորտում, պետական քաղաքականության մշակման ոլորտում, առավել ևս, որ անհնարին է դառնում բնակչության բազմաթիվ օրինական պահանջների բավարարումը: Հետևաբար ցանկացած պետական կազմակերպություն պետք է ճշգրտի իր հարաբերությունների շրջանակները հաճախորդների (այցելուների) հետ, վերակառուցի իր ներքին գործառնական համակարգը և հստակեցնի իր ակնկալիքները իրականացվող ծրագրերից:

Սակայն պետական կառավարման մարմինների (հաստատությունների) անձնակազմերի և ծախսերի շարունակական կրճատումները կարող են վնասել կառավարման մարմիններին և դրանց կողմից իրականացվող ծրագրերին՝ իջեցնելով կառավարման արդյունավետությունը: Ուստի անհրաժեշտ է աշխատանքների կազմակերպման արդյունավետության ճիշտ գնահատման և հետազայում դրանց բարձրացման համար համադրել իրականացվող ծախսերի և ստացվող արդյունքների մեծությունները:

Մի կողմից ռեսուրսների սղության և մյուս կողմից քաղաքական կյանքի ֆինանսական հրապարակայնության ցածր մակարդակի հետևանքով կրճատվում են նաև պետական ծառայողների իրական եկամուտները: Այս ամենը տեղի է ունենում ոչ միայն անցումնային հասարակություններում այլ նաև տնտեսական աճի բարձր տեմպեր ապահովող մի շարք եվրոպական երկրներում (ցանկանալով կանխել այս իրավիճակը ֆրանսիացիները ստեղծել են կայուն օրենսդրական դաշտ): Սա իր հերթին կարող է բերել ոչ միայն պետական կառավարման արդյունավետության անկման, այլ նաև նրանց տրամադրվածության և բարոյական վիճակի վատթարացմանը: Բացասական գործոնների այդպիսի համադրումը կա-

րող է օտարվածության զգացողություն առաջացնել և նույնիսկ քաղաքական համակարգից անբավարարվածություն: Բարձրաստիճան ղեկավարների, լիդերների առջև բավականին դժվար խնդիր է ծառանում պետական ծառայողների սպասումների բավարարման այլընտրանքային աղբյուրների, միջոցների հայթհայթումը:

Ռեսուրսների անհավասարաչափ բաշխումը, քաղաքական կյանքի ֆինանսական հրապարակայնության պակասը բերում է հաստիքների կրճատմանը կամ նույնիսկ կազմակերպության լուծարմանը: Վերջ է դրվում համատարած ընդունված այն կարծիքին, թե պետական կառավարման հաստատություններն «անմահ են»: Այս երևույթի բացասական արդյունքներից խուսափելու համար առաջարկվում է «մասնավորեցման» մեթոդը, այսինքն պետական որոշակի գործառույթների, ոլորտի կամ ծրագրերի փոխանցումը կիսապետական կամ մասնավոր կառույցներին: Սակայն մասնավորեցումը պետք է կատարվի միայն պետական կառավարման սահմանները և պետության միջամտության աստիճանը տնտեսության մեջ հստակ որոշելուց հետո: Այդ առումով ուշագրավ է «Արմենտելի» օրինակը, որի մենաշնորհային քաղաքականությունը հաճախ առիթ է հանդիսանում ոչ միայն քաղաքական շահարկումների, այլև չի նպաստում ինֆորմացիոն հասարակության հաստատմանը հայ իրականությունում:

Պետական կառավարման արդյունավետությունը բարձրացնելու նկատառումներով արևմուտքում լայն տարածում են գտել շուկայական տնտեսության կառավարման մի շարք սկզբունքների և մեթոդների կիրառումը պետական կառավարման ոլորտում, երբ կլինտոններին սպասարկելու և ծառայություններ մատուցելու հարցերում մասնակցում են և պետական և ոչ պետական կառույցները⁵: Սակայն պետական հաստատությունների կամ ծրագրերի մասնավորեցումը լավագույն դեպքում ունակ է բավարարել միայն դրա կողմնակիցների գաղափարական համոզմունքների և նախընտրությունների բավարարմանը: Նախ և առաջ, երբ որևէ պետական ծառայություն փոխանցվում է մասնավոր կառույցներին, ապա վերջինս դառնում է մենաշնորհ, մրցակցությունը վերանում է, սակայն նույն պրոբլեմները մնում են, իսկ շատ հաճախ դրսևորվում են ավելի սուր ծնով:

Երկրորդ, պետական շատ կազմակերպությունների անարդյունավետ աշխատանքի պատճառը ոչ թե դրանց պետական լինելն է, այլ այդ կառույցների չափերը (չիիմնավորված ուռճացված ապարատը), ֆունկցիաների ոչ հստակ տարանջատումը, թույլ վերահսկողությունը և այլն:

⁵ Барнсков Т.К., Раффл А., Эффективность государственного управления, М., 1998, стр. 160.

Երրորդ. ներկայումս գնալով դժվարանում են հարաբերությունները պետական և մասնավոր հատվածների միջև, որը պայմանավորված է նաև կառավարման կառուցվածքի բարդացման հետ: Անցումային հասարակություններում զգալիորեն մեծանում է պետության դերը հասարակության և տնտեսության բազմաթիվ հիմնախնդիրներին միջամտելու և կարգավորելու առումով, ուստի անցումնային փուլում գտնվող պետությունների կառավարումը ստիպված է ավելի շատ գործառույթներ իրականացնել, քան զարգացած, ձևավորված շուկայական տնտեսություն ունեցող պետությունները:

Կարևորեց պետական կառավարման արդյունավետության հետ կապված մի քանի հիմնախնդիրներ.

ա) վերահսկողություն.

բ) մասնավորեցում.

գ) կենտրոնացում, ապակենտրոնացում, ինքնակառավարում.

դ) պետության դերի սահմանում (կամ ճշգրտում) գլոբալացման պայմաններում.

ե) կադրային ապահովում.

զ) գիտական ներուժի ներգրավում պետական կառավարման գործընթացներում.

է) կառավարման կազմակերպական կառուցվածքի զարգացում.

ը) կառավարման ժամանակակից մեթոդների կիրառում.

թ) կառավարման ընթացիկ մեթոդների բարեփոխումներ և գնահատում:

Անհրաժեշտ է մշակել պետական քաղաքականություն՝ պետական ծառայության հեռանկարային կոնցեպցիա: Հայեցակարգերի մշակման նկատառումներով արդիականացնել քաղացիական ծառայությանն առընչվող օրենսդրական դաշտը, նկատի ունենալով այն հանգամանքը, որ հասարակությունը գտնվում է անցումնային գործընթացներում: Պետք է հստակ որոշվեն այն ոլորտները, որտեղ պետությունը ունենալու է մենաշնորհային դիրք, ոլորտներ՝ որտեղ գործելու են և պետական և մասնավոր (ոչ պետական) կառույցներ՝ մրցակցության սկզբունքով և ոլորտներ՝ որոնցից պետությունը աստիճանաբար կամ անմիջապես հեռանալու է:

Պետական ծառայության և կառավարման արդյունավետության բարձրացման նպատակով անհրաժեշտ է ստեղծել միասնական տեղեկատվական բազա ինչպես նաև իրականացնել հետևյալ միջոցառումները.

1. պետական ծառայության կարգավորման համար ստեղծել անհրաժեշտ և բավարար իրավական դաշտ և ապահովել դրանց կիրառման մաքսիմալ արդյունավետությունը,

2. նոր ադմինիստրատիվ, խորհրդատվական, կառավարչական, վերլուծական կառույցի ստեղծում, որի նպատակն է ներքաղաքական, տնտեսական և այլ

- իրավիճակների փոփոխություններում կանխորոշել և կանոնակարգել պետական կառավարման հետագա զարգացման ուղիներն ու դրանց հետևանքները.
3. պետական ապարատի չափերի (քանակական) օպտիմալացում,
 4. կառավարման կուլտուրայի, գործառնական կարգի, մեթոդի և հիմնական սկզբունքների ձևավորում և հստակեցում, որոնք անմիջականորեն կնպաստեն կառավարման ոլորտում պետական մտածելակերպի և պետականանպաստ գործելակերպի ձևավորմանը,
 5. հասարակական-քաղաքական, սոցիալական-տնտեսական, շուկայական հարաբերությունների շրջանակներում առաջացող հիմնախնդիրներին արագ արձագանքելու ճկուն մեխանիզմների ձևավորում և կենտրոնական կառավարում, պետական կառավարման լիազորությունների շրջանակներում նմանատիպ գործունեության անմիջական և անվերապահ վերահսկողության իրականացում,
 6. իրավաստեղծ խնդիրների իրականացում, ներառյալ դրանց ինչպես նաև արդեն իսկ ուժի մեջ մտած, կառավարման տարբեր ոլորտների կարգավորմանը կոչված իրավական փաստաթղթերի պահանջների արդյունավետ և հստակ կիրառում և դրանց կատարման վերահսկում,
 7. տնտեսության հիմնական ոլորտներում առկա ճգնաժամային իրավիճակների վերացում,
 8. գիտականորեն հիմնավորված ռազմավարական կառավարման գործունե ծրագրերի մշակում,
 9. գիտնականների պոտենցիալի ակտիվ կիրառում, գիտնականների ներգրավում համաձայնագրվելու, խորհուրդներում ծրագրերի իրականացման գործընթացներում,
 10. պետծառայողների աշխատանքի պատշաճ վարձատրում, անհրաժեշտ մասնագիտական ուսուցում, որակավորում և վերաորակավորում.
 11. պետական կառավարման համակարգում կադրերի ռոտացիոն մեխանիզմների ձևավորում,
 12. պետական (քաղաքացիական) ծառայության յուրաքանչյուր ոլորտի համար կառավարման արդյունավետության ցուցանիշների գնահատման սկզբունքների մշակում, համեմատական վերլուծությունների իրականացում ինչպես նաև դրանց հեռանկարային զարգացման ծրագրերի մշակում, սահմանելով կառավարման արդյունավետության «թույլատրելի», «երաշխավորված» և «զերազանց» չափանիշներ:

Ցածր վարձատրությունը պետական սեկտորում հղի է հիմնականում երկու կարևորագույն վտանգներով՝

ա) լավագույն կադրերի արտահոսք դեպի մասնավոր սեկտոր.

բ) կոռուպցիայի և կաշառակերության մեծացում:

Պետական կառավարման արդիականացման ծրագիրը պետք է մշակվի բարձրագույն քաղաքական մակարդակներում և դառնա կառավարման բաղկացուցիչ կարևորագույն մասը: Այն պետք է իր մեջ ներառի կառավարման տարբեր օղակներում առկա կարևորագույն հիմնախնդիրների լուծման ռազմավարական բոլոր ծրագրերն ու դրանց իրականացման համար նախատեսված մարտավարական գործողությունները, ինչպես նաև օպերտիվ կառավարման ենթակա հիմնական ընթացակարգերը:

Պետական կառավարման արդյունավետությունը առկա արդյունքների և հասարակական ձեռքբերումների, ինչպես նաև առկա արդյունքների և օգտագործված պետական ռեսուրսների համեմատությունն է: Կառավարման արդյունավետությունը պետական միջոցների հաշվին բոլոր հնարավոր արդյունքներից լավագույնի իրականացումն է՝ հասարակական կարիքների բավարարման և շահերի ապահովման նպատակով: Արդյունավետությունը ցուցանիշների այն համախմբությունն է, որը մատնանշում է կառավարող սուբյեկտի և հասարակության կողմից հիմնախնդիրների լուծմանն ուղղված (կամ վատնված) ջանքերը, որոնք իրականացվել են սոցիալական նշանակություն ունեցող վերջնական արդյունքին հասնելու համար⁶:

Այսպիսով «Պետական կառավարման արդյունավետությունը» որոշվում է «հասարակական նպատակների», «արդյունքների», «հասարակական կարիքներ և շահերի» միջոցով (դրանց համադրմամբ): Սրանք քաղաքական նշանակություն ունեցող արժեքներ են, որոնք ընկած են ցանկացած երկրի քաղաքական և պետական կառավարման հիմքերում և առավելապես կարևորվում են անցում-նային հասարակությունների կողմից:

⁶ Зеркин А. П., Игнатов В. Г., Основы теории государственного управления, Ростов на Дону, стр. 240.